Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10201

25. 03. 98

Beschlußempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 13/9084, 13/9370 –

Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll vom 19. Juni 1997 auf Grund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union und von Artikel 41 Absatz 3 des Europol-Übereinkommens über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol (Europol-Immunitätenprotokollgesetz)

A. Problem

Auf der Grundlage von Artikel 41 Abs. 3 des Europol-Übereinkommens vom 26. Juli 1995 ist am 19. Juni 1997 von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol unterzeichnet worden. Das Protokoll muß von den Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen werden. In Deutschland erfolgt die Umsetzung mittels des vorgelegten Gesetzes.

B. Lösung

Ratifizierung des Protokolls vom 19. Juni 1997. Das Protokoll bedarf nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes als Voraussetzung für die Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes. Der Deutsche Bundestag erwartet in einer Entschließung, daß die Bundesregierung bei der Übertragung exekutiver Befugnisse auf Europol einer Gewährung strafgerichtlicher Immunität nicht zustimmt.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

a) Verabschiedung einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates auf Grund der Ermächtigung in Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Juni 1954 über den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zum Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen vom 21. November 1947 und über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an andere zwischenstaatliche Organisationen (BGBl. 1954 II S. 639), der durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16. August 1980 (BGBl. 1980 II S. 941) neu gefaßt wurde. Von dieser Möglichkeit wird kein Gebrauch gemacht, um eine Beteiligung des Deutschen Bundestages sicherzustellen.

b) Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 13/9084 und 13/9370 anzunehmen,

b) folgender Entschließung zuzustimmen:

Der Deutsche Bundestag stimmt dem Vertragsgesetz zum Europol-Immunitätenprotokoll zu.

Diese Zustimmung basiert auf folgenden Überlegungen:

- Im Interesse der europäischen Sicherheit und zur Stärkung der Verbrechensbekämpfung innerhalb Europas ist die Institution von Europol erforderlich.
- Mitentscheidend für die Zustimmung ist, daß es der deutschen Seite gelungen ist, in der abschließenden Sitzung der Justiz- und Innenminister vom 26. Mai 1997 eine Revisionsklausel hineinzuverhandeln, wodurch die persönliche Amtsimmunität von Europol-Bediensteten ausdrücklich auf den Bereich der Zuständigkeiten nach dem Übereinkommen von 1995 beschränkt wird. Wird ein Europol-Bediensteter aufgrund neuer Aufgaben und Befugnisse tätig, könnte er sich im Hinblick auf seine straf- und zivilrechtliche Verantwortung nicht auf das Immunitätenprotokoll berufen; hierzu bedürfte es erst einer Änderung des Immunitätenprotokolls, was ohne Zustimmung Deutschlands nicht möglich wäre.

Der Deutsche Bundestag unterstützt deshalb die Bundesregierung bei ihren Bemühungen, daß künftige Änderungen des Protokolls sowie der übrigen Rechtsgrundlagen für Europol keineswegs dazu führen dürfen, daß in Zukunft Europol-Bedienstete bei exekutiven, den Eingriffsbefugnissen der nationalen Behörden der Mitgliedstaaten vergleichbaren Handlungen strafgerichtliche Immunität in Anspruch nehmen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die Frage der Gewährung von Immunitäten sowie von Ausnahmen von der nationalen Besteuerung nicht nur bei Europol, sondern auch bei anderen internationalen Einrichtungen zu überprüfen. Bei europäischen Einrichtungen ist Immunität nur noch zu gewähren, soweit dies angesichts der fortschreitenden Integration der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union zwingend erforderlich ist.

Bonn, den 25. März 1998

Der Innenausschuß

Dr. Willfried Penner
Vorsitzender

Erwin Marschewski
Berichterstatter

Hans-Peter Kemper
Berichterstatter

Manfred Such
Berichterstatter

Dr. Max Stadler
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Erwin Marschewski, Hans-Peter Kemper, Manfred Such, Dr. Max Stadler und Ulla Jelpke

I. Zum Ablauf der Beratungen

1. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde in der 207. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. November 1997 an den Innenausschuß zur federführenden Beratung sowie an den Rechtsausschuß, den Finanzausschuß und den Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

2. Der Innenausschuß hat am 20. Januar 1998 eine Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt. Auf den Inhalt des Protokolls der 75. Sitzung wird Bezug genommen.

3. Der Rechtsausschuß hat einstimmig bei Enthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS Zustimmung zu dem Gesetzentwurf empfohlen.

   Der Finanzausschuß hat einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs und die Annahme des Teils der vom Innenausschuß angenommenen Entschließung, der die Bundesregierung auffordert, die Ausnahmen von den nationalen Bestimmungen nicht nur bei Europol, sondern auch bei anderen internationalen Einrichtungen zu überprüfen, empfohlen.

   Der Ausschuß für die Angelegenheit der Europäischen Union hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion der SPD die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

4. Der Innenausschuß hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 25. März 1998 abschließend beraten und ihm, ebenso wie der von den Koalitionsfraktionen vorgelegten Entschließung, deren Wortlaut aus der Beschlußempfehlung ersichtlich ist, mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion der SPD zugestimmt.

II. Zur Begründung

Der Ausschuß hat dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, dessen zugrundeliegende Immunitätenregelung er für problematisch, auch für der deutschen Rechtstradition nicht entsprechend hält, unter den Überlegungen zugestimmt, die sich aus der ebenfalls verabschiedeten, aus der Beschlußempfehlung ersichtlichen Entschließung ergeben.

Der Ausschuß hat beklagt, daß die Bundesregierung der Aufforderung des Deutschen Bundestages nach Nachverhandlungen nicht gefolgt ist. Er hat dies als Mißachtung des Willens des Parlaments kritisiert und festgestellt, daß dies die Entscheidung über den Gesetzentwurf erschwert hat.

Der Ausschuß hat dem Gesetzentwurf letztlich zugestimmt, weil der Bundesminister des Innern in seinem Brief vom 12. Februar 1998, der als Anlage beigefügt ist, mitgeteilt hat, daß die Gewährung von strafgerichtlicher Immunität für die Europol-Bediensteten bei Übertragung exekutiver Befugnisse an Europol nicht in Betracht kommt. Der Ausschuß will der Bundesregierung insoweit den Rücken stärken, indem er feststellt, daß es seitens des Parlaments künftig eine Zustimmung zu einer Immunitätenregelung nicht mehr geben wird, wenn Europol exekutive Befugnisse erhält. Der Ausschuß nimmt die vorliegende Immunitätenregelung für die Übergangszeit hin, die nach seiner Auffassung für internationale Organisationen passen mag, die aber nicht auf einen Staatenverbund paßt, der teilweise den Nationalstaat ersetzt.

Seitens der Fraktion der SPD ist grundsätzlich deutlich gemacht worden, daß man Europol für einen Schritt in die richtige Richtung hält. Den Inhalt des Europol-Immunitätenprotokolls hält die Fraktion der SPD aber für anachronistisch, weil sich die Europäische Union in Richtung Binnenland entwickeln wird. Sie hat moniert, daß die Bundesregierung der in der ersten Lesung gemachten Aufforderung, insoweit nachzuverhandeln, nicht gefolgt ist. Die Fraktion der SPD hat zwar die Zusage der Bundesregierung, daß bei einer Aufgabenerweiterung von Europol die Immunitätenregelung nicht greifen soll, als positiven Aspekt gewürdigt. Gleichwohl hat sie sich, auch im Hinblick auf die von den Koalitionsfraktionen vorgelegte Entschließung, die sie für zu unpräzise hält, der Stimme enthalten und einen eigenen Entschließungsantrag angekündigt.

Seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist Kritik in dieselbe Richtung geäußert worden. Sie hat aber sowohl den Gesetzentwurf der Bundesregierung wie auch die Entschließung der Koalitionsfraktionen abgelehnt. Sie sieht in Europol insgesamt keinen Schritt in die richtige Richtung, solange es in der Europäischen Union keinen einheitlichen Rechtsraum gibt. Sie sieht im übrigen ohne Europol keine Defizite im Bereich der Inneren Sicherheit, die sie durch eine bessere Zusammenarbeit der Polizeien der Länder und durch Interpol gewährleistet sieht. Das Immunitätenprotokollgesetz, das nach ihrer Auffassung in Grundrechte, insbesondere in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, eingreift, lehnt sie letztlich auch deshalb ab, weil das Schreiben vom Bundesminister des Innern, Dr. Manfred Kanther, im Hinblick auf Artikel 17 Abs. 2 des

Protokolls, das nur von einer Überprüfung spricht, nicht sicherstellt, daß die Immunität der Europol-Beamten automatisch bei einer Übertragung exekutiver Befugnisse auf die Behörde erlischt.

Die Gruppe der PDS hat sich dieser Argumentation angeschlossen und den Gesetzentwurf der Bundesregierung wie auch die Entschließung der Koalitionsfraktionen abgelehnt.

Bonn, den 25. März 1998

Erwin Marschewski
Berichterstatter

Hans-Peter Kemper
Berichterstatter

Manfred Such
Berichterstatter

Dr. Max Stadler
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Anlage

MANFRED KANTHER
Bundesminister des Innern

Graurheindorfer Straße 198
53117 Bonn
Fernruf: (02 28) 6 81-52 53
12. Februar 1998

An das
Mitglied des Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Max Stadler
Bundeshaus

53113 Bonn

Sehr geehrter Herr Kollege,

ich danke Ihnen für Ihr Schreiben vom 3. Februar 1998, in dem Sie auf Ihren bereits in der 2. Lesung des Europol-Gesetzes im Deutschen Bundestag geäußerten Wunsch hinweisen, daß die Bundesregierung mit den Partnerstaaten Gespräche führen soll, um das Europol-Immunitätenprotokoll nachzubessern.

Wie ich in meinem Schreiben vom 28. Oktober 1997 an die Mitglieder des Innen-, Europa- und Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages dargelegt habe, hat sich die Bundesregierung intensiv bemüht, die Immunitäten für die Europol-Bediensteten auf das für die Aufgabenwahrung unbedingt notwendige Maß zu beschränken und insbesondere die strafgerichtliche Immunität noch weiter zurückzuführen. Sie stand damit zuletzt allein. In meinem Schreiben habe ich Ihnen bereits die zahlreichen Einschränkungen dargestellt, die während der Verhandlungen durch die deutsche Delegation – in der Schlußverhandlung unter Verhandlungsleitung des Bundesministers der Justiz – erreicht werden konnten. Bei der eindeutigen Haltung aller anderen 14 Mitgliedstaaten waren und sind deshalb Nachverhandlungen aussichtslos.

Wie Sie wissen, haben auch die zahlreichen parlamentarischen Kontakte zu anderen Mitgliedstaaten, z. B. anläßlich der sog. Schengen-Reise von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und bei einem Besuch des Vorsitzenden des Innenausschusses bei EU-Kommissarin Gradin, ergeben, daß dort im Hinblick auf den z. T. schon fortgeschrittenen Ratifizierungsprozeß in einzelnen Mitgliedstaaten sowie die ohnehin gemäß Artikel 17 innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten vorgeschriebene Evaluierung des Immunitätenprotokolls keine Bereitschaft zu Nachverhandlungen besteht. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung davon abgesehen, förmlich Nachverhandlungen zu fordern.

Die am 20. Januar 1998 durchgeführte Anhörung des Innenausschusses hat die Auffassung der Bundesregierung bestätigt, daß verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Protokoll auf der Grundlage der gegenwärtigen Befugnisse von Europol nicht bestehen.

Die Sachverständigen haben allerdings darauf hingewiesen, daß die verfassungsrechtliche Beurteilung im Falle der Übertragung exekutiver Befugnisse auf Europol anders ausfallen könne. Für die Bundesregierung kommt daher die Gewährung von strafgerichtlicher Immunität für die Europol-Bediensteten bei Übertragung exekutiver Befugnisse nicht in Betracht.

Ich darf schließlich noch einmal auf die Eilbedürftigkeit des Gesetzentwurfs hinweisen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union streben die Tätigkeitsaufnahme von Europol für Mitte 1998 an. Dies setzt voraus, daß das Europol-Über-

einkommen und die erforderlichen Nebeninstrumente in den Mitgliedstaaten rechtzeitig vorher in Kraft getreten sind. Nachdem die Bundesregierung die Ratifikationsurkunden für das Europol-Übereinkommen und das Auslegungsprotokoll in Brüssel hinterlegt hat, muß nunmehr dafür Sorge getragen werden, daß die Ratifikation des Europol-Immunitätenprotokolls zügig durchgeführt wird. Das Gesetzgebungsverfahren muß spätestens durch Beschlußfassung des Bundesrates am 27. März 1998 abgeschlossen werden, damit aufgrund der Ratifizierungsförmlichkeiten und der Inkrafttretensfristen von deutscher Seite die Voraussetzungen für die Tätigkeitsaufnahme zum 1. Juli 1998 eingehalten werden können. Damit ist eine rasche parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfs erforderlich. Ich wäre Ihnen deshalb dankbar, wenn Sie sich dafür einsetzen würden, daß das Thema in allernächster Zeit in den Ausschüssen abschließend behandelt wird.

Einen Abdruck dieses Schreibens habe ich den Herren Kollegen Marschewski und Zeitlmann zukommen lassen.

Mit freundlichen Grüßen

Manfred Kanther

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333